

Ammatti- korkeakoulut

koulutus- ja tutkimus- järjestelmässä

Ammattikorkeakoulujen rooli on selkeytymässä, mutta hallintoon, rahoitusjärjestelmään ja toiminnan tehokkuuteen kaivataan uudistuksia.

Pekka Ylä-Anttila
Tutkimusneuvonantaja, ETLA
Toimitusjohtaja, Etlatieto Oy
pekka.yla-anttila@etla.fi

Ammattikorkeakoululaitoksen historia on suhteellisen lyhyt. Ammattikorkeakoulut vakinaistettiin osaksi suomalaista korkeakoulujärjestelmää 1990-luvun puolivälissä viisi vuotta kestäneen kokeiluvaiheen jälkeen. Ajatus ammattikorkeakouluista oli kuitenkin syntynyt osana koulutuspoliittista keskustelua ja koko koulutusjärjestelmää koskevia uudistuksia jo 1960-luvulla.

Taustalla oli pitkään pohdittu koulutus- ja sivistyspoliittinen linjanveto, jolla koko nuorisoikäluokan koulutus-

ta haluttiin lisätä. Mutta uudistukselle oli myös käytännön syitä. Niinpä ammattikorkeakoulut perustettiin korvaamaan opistotasoista koulutusta, jotta kasvavalle määrälle ylioppilaita saataisiin koulutuspaikkoja ja yliopistoihin kohdistuvaa painetta voitaisiin purkaa. Koulutusjärjestelmän laajentamiselle ja koulutuksen tason nostamiselle oli perusteena myös talouden rakenteen muutos: osaamisintensiiviset alat ja työtehtävät alkoivat kasvaa voimakkaasti 1990-luvun aikana. Ammattikorkeakoulujen tehtäväksi määriteltiin

Pekka Ylä-Anttilan mielestä ammat-
tikorkeakouluverkko on hajanainen
ja koulutuksessa on ylitarjontaa



Ammattikorkeakouluissa on opiskelijoita yhtä paljon kuin yliopistoissa.

työelämälähtöisen koulutuksen antamisen ja myöhemmin 2000-luvun alussa soveltavan ja alueellista kehitystä palvelevan tutkimus- ja kehitystyön tekemisen.

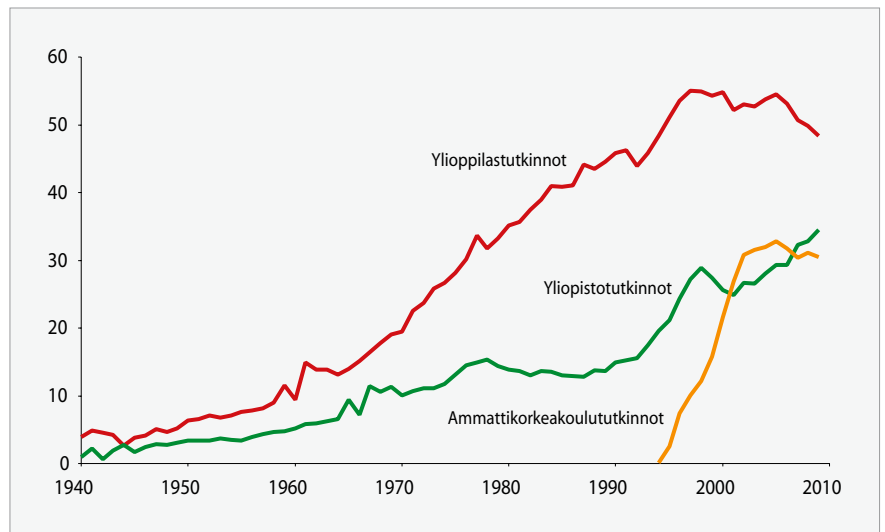
Ammattikorkeakoulut ovat kasvaneet hyvin nopeasti sekä opiskelijamäärillä että suoritetuilla tutkinnoilla mitattuna yliopistojen suuruiseksi. Ammattikorkeakouluissa opiskelee noin 130 000 opiskelijaa ja tutkintoja suoritetaan vuosittain noin 17 000. ”Ylioppilassuma” ei kuitenkaan ole purkautunut aivan toivotulla tavalla, sillä myös ylioppilaiden määrä jatkoi kasvuaan 2000-luvun alkuun saakka.

Tilanne on kuitenkin muuttumassa. Ylioppilaiden määrä suhteessa ikäluokkaan on kääntynyt laskuun ja myös korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrän kasvu on pysähtynyt (kuvio 1).

Korkeakoulukoulutuksen tarjonta on kuitenkin kasvanut viime vuosiin saakka, ja korkeakouluissa aloituspaikkoja on tarjolla lähes kaksi kertaa se määrä, joka ikäluokasta suorittaa ylioppilastutkinnon.¹ Kun ikäluokat pienentyvät, niin suoritettavien tutkintojen määrääkään

¹ Vertailu ei ole täysin oikeutettu, sillä ammattikorkeakouluihin ja yliopistoihinkin voidaan haakeutua myös ilman ylioppilastutkintoa. Ammattikorkeakoulujen perustamisen yksi tavoite oli nimenomaan tarjota ammatillisen perustutkinnon suorittaneille jatkokoulutusmahdollisuus. Käytännössä ei-ylioppilaiden osuus korkeakouluopiskelijoista on varsin pieni.

Kuvio 1. Suoritetut ylioppilas-, ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkinnot suhteessa ikäluokkaan, %.



Huom. Perustutkinnot. Vuonna 2008 suoritettujen yliopistotutkintojen määrä oli tutkinnonuudistuksen vuoksi poikkeuksellisen suuri (38 200). Tutkinnonuudistukseen liittyvä siirtymäaika päättyi useimmilla koulutusaloilla kesällä 2008. Kuviossa vuoden 2008 luku on tasoitettu vuosien 2007 ja 2009 keskiarvoksi. Koulutettava ikäluokka, johon tutkintoja verrataan on: ylioppilastutkinto 19 vuotta, korkeakoulututkinto 25 vuotta.

eivät kasva. Tämä on yksi keskeinen syy meneillään oleville korkeakoulukentän rakenteellisille uudistuksille. Ammattikorkeakoulut ovat muutosten edessä. Osana niitä on tarkennettava ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen keskinäistä työnjakoa ja yhteistyötä.

Jännitteitä korkeakoulukentässä, mutta ammattikorkeakoulut löytämässä paikkansa

Ammattikorkeakoulujärjestelmän luominen kuntien ylläpitämän opistotasoisesta järjestelmän perustalle ja yliopistojen rinnalle synnytti jo alkuvaiheessaan monia koulutus- ja aluepoliittisia sekä rahoitukseen liittyviä jännitteitä. Mikä on tiedeyliopistojen ja ammattikorkeakoulujen työnjako, miten suoritettututkinnot vertautuvat toisiinsa, tarvitaanko ylipäättään kahta rinnakkaista korkeakoulujärjestelmää, kuuluuko korkeakoulutasoisesta koulutuksesta rahoittaminen ja

järjestäminen kunnan tehtäviin, kuuluuko tutkimustyön tekeminen ammattikorkeakouluihin?

Jännitteitä on purettu rakentamalla korkeakoulujärjestelmää selkeästi ns. duaalimallin pohjalle: ammattikorkeakoulut antavat työelämälähtöistä koulutusta ja tuottavat korkeakoulutasoisia ammattitutkintoja, kun taas tiedekorkeakoulut harjoittavat tutkimusta sekä tuottavat maisteritason ja ylempiä korkeakoulututkintoja. Vaikka työnjako on periaatteessa selkeä, käytännössä monet jännitteet vaikkapa tutkintojen vertailukelpoisuudesta ovat säilyneet. Kuitenkin esimerkiksi aiemmin ylläpidetystä tavoitteesta tuottaa ammattikorkeakouluissa myös ylempiä – lisensiaatin ja tohtorin – tutkintoja on luovuttu.

Suomalaisista duaalijärjestelmistä vastaava korkeakoulumalli on esimerkiksi Hollannissa, Saksassa, ja Itävallassa. Hollannissa – kuten Suomessakin – noin puolet suoritetuista korkeakoulututkinnoista on ammattikorkeakoulututkinto-

”Ammattikorkeakoulut antavat työelämälähtöistä koulutusta ja tuottavat korkeakoulutasoisia ammattitutkintoja.”

ja. Viime vuosien koulutuspoliittiset linjanvedot Hollannissa ovat korostaneet tutkintojen erilaista luonnetta ja samalla korostaneet laadun ja kansainvälisyyden merkitystä niin tiedeyliopistoissa kuin ammattikorkeakouluissakin (Committee... 2010).

Englannissa puolestaan luovuttiin polytechnics -järjestelmästä 1990-luvun alussa, jolloin nämä ammattikorkeakouluja vastaavat oppilaitokset tulivat osaksi koko yliopistojärjestelmää. Myös Ruotsissa kaikki korkeakoulut ovat saman järjestelmän ja lainsäädännön piirissä, mutta osa korkeakouluista on selvästi Suomen ammattikorkeakouluja vastaavia.

Koulutuspolitiikan ja työmarkkinoiden näkökulmasta Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmä on löytämässä paikkansa. Ammattikorkeakoulujen taoudellista ja hallinnollista asemaa pohdittuun tuoreen selvityksen yhteydessä tehtiin laaja kysely ammattikorkeakoulukentän toimijoiden keskuudessa.² Tulosten perusteella ammattikorkeakoulut hoitavat koulutustehtävänsä verraten

² Ks. selvityshenkilöiden raportti, Salminen – Ylä-Anttila (2010) sekä kyselytulosten tarkempi raportti, Nikulainen – Salminen – Ylä-Anttila (2010). Kyselyn kohderyhmät olivat: ammattikorkeakoulujen rehtorit, ammattikorkeakouluja ylläpitävät organisaatiot, kunnanjohtajat, maakuntien johtajat, opiskelijat, työntekijäjärjestöt ja työnantajajärjestöt

hyvin sekä osana korkeakoulujärjestelmää että myös työmarkkinoiden näkökulmasta. Suurin osa työmarkkinoiden ja koulutuspolitiikan toimijoista näkee myös, että nykyinen duaalimalli – tiedekorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen muodostama rinnakkainen järjestelmä – tulisi säilyttää ja sitä pitäisi kehittää. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen alueellista yhteistyötä voisi kuitenkin lisätä, mutta nykyiset roolit selkeästi säilyttäen.

Kaikki pulmat ja jännitteet eivät kuitenkaan ole kadonneet. Ammattikorkeakoulujärjestelmällä on ollut alusta saakka selkeä aluepoliittinen ulottuvuus ja tehtävä. Myös ammattikorkeakoululakiin on koulutuksen ja tutkimuksen lisäksi kirjattu kolmanneksi tehtäväksi alueellinen kehittäminen. Kun ammattikorkeakoulut ovat tulleet yhä selvemmin osaksi valtakunnallista korkeakoulusektoria, alueellisia ja kansallisia koulutuspoliittisia tavoitteita ei ole ollut helppo sovittaa yhteen.

Hajanaisuutta ja ylitarjontaa

Korkeakoulupolitiikan yksi keskeinen tavoite on tiivistää korkeakouluverkostoa ja saada aikaan suurempia ja laadullisesti korkeampitasoisia yksiköitä. Tästä näkökulmasta katsoen ammattikorkeakoulujärjestelmä on hyvin sirpaloitunut. Viime vuosina tapahtuneista yhdistymistä huolimatta ammattikorkeakouluja on edelleen peräti 25 ja toimipisteitä noin 160. Koulutuspaikoista on monilla aloilla ja alueilla runsaasti ylitarjontaa sekä koulutuksen kysynnän että työmarkkinoiden tarpeen näkökulmasta. Erityisen pulmallisia ovat pienet sivutoimipisteet, joiden vetovoima myös opiskelijoiden keskuudessa on heikko (Pääkönen 2010).

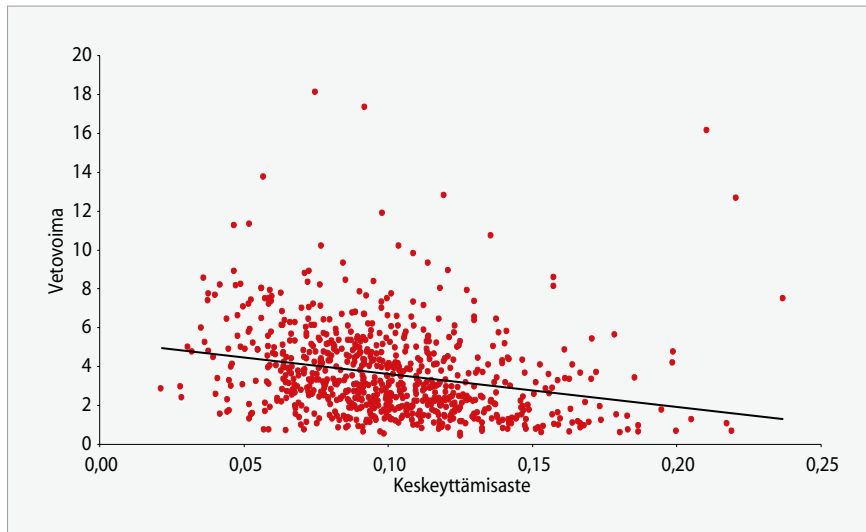
Koulutuksen ylitarjontaa ei ole päästy purkamaan, koska kaikki opiskelupaik-

Aluepoliittiset tavoitteet aiheuttavat jännitteitä ammattikorkeakoulujärjestelmälle.

kakunnat haluavat pitää kiinni omasta ammattikorkeakoulustaan tai vähintään sivutoimipisteestä. Valtakunnallisesta näkökulmasta tilanne on ongelmallinen: koulutuksen kysynnässä ja tarjonnassa on epätasapainoja, jotka koskettavat koko maata, mutta ratkaisun avaimet ovat osin yksittäisissä kunnissa tai alueilla. Joillekin aloille – kuten sosiaali- ja terveysaloille – tarvittaisiin työvoimennusteiden mukaan lisää opiskelijoita, kun taas joillakin aloilla – kuten kulttuuri- ja viestintäaloilla – valmistuneita on tuntuvasti työmarkkinoiden kysyntää enemmän. Ongelmiksi ovat muodostuneet myös opintojen pitkittyminen yli tavoiteaikojen ja nousevat keskeyttämisasteet.

Keskeyttämisasteissa ammattikorkeakoulujen välillä on merkittäviä eroja: kun keskimäärin noin 10 prosenttia opiskelijoista keskeyttää opintonsa vuosittain, niin pienimmillään keskeyttämisprosentti on alle 5 ja suurimmillaan yli 15. Ammattikorkeakoulujen vetovoima – ensisijaisten hakijoiden määrä suhteessa opiskelupaikkoihin – näyttää selittävän eroja. Vetovoimaltaan heikoissa ammattikorkeakouluissa tai toimipisteissä opintoajat pitkittyvät ja keskeyttämisasteet ovat keskimääräistä korkeampia. Tämä on ymmärrettävää, sillä opiskelumotivaatio on luonnollisesti heikompi niillä, jotka eivät opiskele ensisijaisesti parhaaksi katsomassaan opis-

Kuvio 2. Keskeyttämistasteen ja vetovoimaisuuden välinen riippuvuus ammattikorkeakouluissa toimipisteittäin.



kelupaikassa. Keskeyttäminen on merkki koulutukseen valinnan tai valikoitumisen epäonnistumisesta, jolla on aina yhteiskunnallisia ja taloudellisia haittavaikutuksia.

Kulttuuri- ja viestintäaloilta valmistuneiden lisäksi työllistyminen on viime vuosina vaikeutunut myös insinöörialoilla sekä kaupallisella ja hallinnollisella alalla. Kyse ei ole vain suhdanneluonteisesta, vaan rakenteellisesta ongelmasta. Tätä heijastaa myös se, että merkittävä osa tradenomikoulutuksen saaneista ei AKAVAn selvitysten mukaan ole työllistynyt koulutustaan vastaaviin tehtäviin.

Millaista tutkimusta ammattikorkeakouluissa?

Ammattikorkeakoulujen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnalla on periaatteessa selkeä rooli: sen tulisi olla työelämää ja sijaintialueen elinkeinoelämää palvelevaa soveltavaa tutkimusta. Tutkimus- ja kehitystoiminnassaan ammattikorkeakoulut eivät kuitenkaan ole vielä

löytäneet rooliaan. Tutkimustoiminta on melko vähäistä ja osa siitä pyrkii selvästi yliopistotutkimuksen kanssa samalle, tieteellisen ja kansainvälisen tutkimuksen kentälle (Salminen ja Ylä-Anttila 2010; Nikulainen ym. 2010). Tässä suhteessa sekä työnjako että yhteistyö vaativat vielä täsmennystä.

Tutkimustoiminnan roolin kirkastamistarpeesta kertoo myös edellä viitattu kysely (Nikulainen ym. 2010). Kyselyyn vastanneista työnantajien edustajista kaksi kolmannesta katsoi, että ammattikorkeakoulut ovat hoitaneet tutkimus- ja tuotekehitystehtäväänsä melko tai erittäin huonosti, kun taas ammattikorkeakoulujen rehtoreista tai ylläpitäjäorganisaatioiden edustajista lähes kaikki katsoivat, että tehtävää on hoidettu melko tai erittäin hyvin. Näkemykset siis hajautuvat täysin ja kielivät siitä, että ammattikorkeakoulukentän toimijoilla on ilmeisesti myös erilainen käsitys siitä, millaista tutkimustoiminnan tulisi olla.

Ammattikorkeakouluilla on luontevasti tärkeä rooli alueellisissa innovaatiojärjestelmissä tutkimuspalveluiden tuottajina pienille ja keskisuurille yrityksille

Ammattikorkeakoulut eivät ole profiloituneet selkeästi T&K-toiminnassa.

sekä alueellisen kehittämisen tutkimuksessa. Tätä roolia osa ammattikorkeakouluista vielä etsii.

Muutostarpeita

Ammattikorkeakoulujärjestelmä on muuttumassa sekä järjestelmän sisäisten uudistumistarpeiden vuoksi että osana koko korkeakoulusektorin uudistamista. Korkeakoulusektoria on alettu tarkastella yhä enemmän yhtenä kokonaisuutena ja samalla kansainvälisestä näkökulmasta. Siksi on tarpeen tarkentaa sekä työnjakoa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä että mahdollisia yhteistyörakenteita.

Paikalliset ja alueelliset intressit saattavat aika ajoin olla ristiriidassa yleisen korkeakoulupoliittisten tavoitteiden kanssa. Niiden yhteensovittaminen on kuitenkin välttämätöntä, jotta esimerkiksi koulutuksen ylitarjonnan pulmat voidaan ratkaista. Yksi selkeä mahdollisuus on erikoistuminen ammattikorkeakoulukentän sisällä, jolloin ammattikorkeakoulu voi palvella sekä alueellisia että valtakunnallisia tavoitteita. Nykyisin ammattikorkeakoulut pyrkivät pääsääntöisesti tarjoamaan hyvin laajasti erilaisia koulutusohjelmia, mutta usein pienissä yksiköissä. Erikoistumisen kautta opetusta antavien yksiköiden määrä ilmeisesti pienenee, mutta ammattikorkeakouluverkoston alueellinen kattavuus voisi säilyä.

Ammattikorkeakoulut voisivat erikoistua enemmän, jolloin yksiköt olisivat suurempia.

Ammattikorkeakoulujen nykyiset rahoitus- ja hallintomallit eivät välttämättä tue kovinkaan tehokkaasti uudistusten tekemistä. Rahoitukseen liittyy ilmeisiä kannustinongelmia, ja hallinto on osin moniportainen ja vaikeaselkoinen.

Vaikka ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmää on uudistettu, rahoitus määräytyy edelleen pääosin kustannusvetoisesti: 70 prosenttia perusrahoituksesta perustuu opiskelijamääriin ja 30 prosenttia suoritettujen tutkintojen määriin. Toiminnan tuloksellisuuteen pohjautuva rahoitus on hyvin pieni, eikä sillä ole ollut juurikaan vaikutusta ammattikorkeakoulujen toimintaan.

Ammattikorkeakoulut ovat joko kuntien tai kuntayhtymien, tai pääsääntöi-

sesti näiden omistamien osakeyhtiöiden (säätiiöiden), ylläpitämiä. Osakeyhtiö on jo yleisin ylläpitomuoto. Osakeyhtiömallin yleistymisen on yksinkertaistanut päätöksentekoa ja väljentänyt suoraa kuntaohjausta. Silti varsinkin kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämissä ammattikorkeakouluissa päätöksenteko on moniportaista ja kietoutuu osaksi kunnallispolitiikkaa.

Kun otetaan huomioon ammattikorkeakoulujen kehittyminen selkeäksi osaksi koko korkeakoulujärjestelmää, voidaan hyvällä syyllä kysyä, kuuluuko nykyinen ammattikorkeakoulutoiminta kuntien perustehtäviin. Myös edellä mainittu kyselytutkimus (Nikulainen ym. 2010) selvitti asiaa. Tulos oli selkeä: selvä enemmistö kaikista ammattikorkeakoulukentän toimijoista – myös kuntapäättäjäistä – näki, että kyse ei ole kuntien tehtävästä. Aika on ilmeisesti kulkenut nykyisten rahoitus- ja hallintomallien ohi, vaikka niidenkin kannattajia edelleen on.

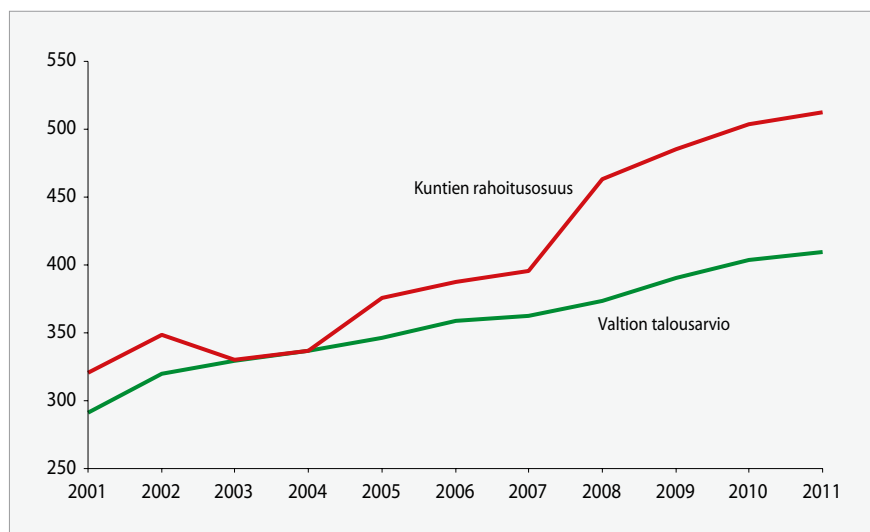
Ammattikorkeakoulujen rahoituksesta tulee nykyisin noin 42 prosenttia kunnilta ja 58 prosenttia valtiolta. Rahoitus perustuu yleiseen valtionosuus-

Ammattikorkeakoulujen rahoitus voitaisiin siirtää kokonaan valtiolle.

järjestelmään. Kunnat eivät suoraan rahoita ammattikorkeakouluja, vaan kaikki kunnat maksavat asukasluvun suhteessa lain määrittämän kuntaosuu- den, joka on siis kuntien osuus valtiolta tulevasta rahoituksesta. Valtion kunnilta perimien ammattikorkeakoulutuksen maksujen suuruus on runsaat puoli miljardia ja noussut 2000-luvun kulues- sa (kuvio 3), vaikka vielä joitakin vuosia sitten tavoiteltiin päinvastaista rahoitussuhdetta.

Ammattikorkeakoulut ovat selkeä poikkeus valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon piiriin kuuluvissa palveluissa: ammattikorkeakoulujen rahoituksen avulla sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa käytävin neuvotteluin ohjataan toimintaa ilman, että yksittäiset kunnat voisivat siihen merkittävästi vaikuttaa.

Kuvio 3. Valtion ja kuntien rahoitus ammattikorkeakouluille 2001–2011, milj. euroa.



Ratkaisu

Ilmeinen ratkaisu rahoituspulmaan on siirtää ammattikorkeakoulujen rahoitus kokonaan valtiolle ja samalla alentaa kuntien yleistä valtionosuusprosenttia määrällä, joka vastaa kuntien puolen miljardin euron rahoitusosuutta. Tämä yksinkertaistaisi nykyistä järjestelmää ja olisi johdonmukainen jatko 2000-luvun kehitykselle.

Samalla tulisi rahoitusjärjestelmän kannustavuutta lisätä ja kasvattaa tuloksellisuuden merkitystä rahoituskritee-

rinä nykyisen kustannuksiin perustuvan rahoituksen asemesta. Sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen rahoitus on joka tapauksessa nykyisten korkeakoulupoliittisten tavoitteiden mukaan uudistumassa vuoden 2013 alusta alkaen. Olisi luontevaa, että koko korkeakoulusektorin rahoitusmalli uudistuisi samaan aikaan ja että uudistuksissa luotaisiin edellytykset korkeakoulujärjestelmän sisäiselle yhteistyölle ja työnjaolle. Työnjaon lähtökohdaksi on Suomessa sitouduttu vahvasti em. duaalimalliin, jonka pohjalta tiedekorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen oma rooli tulee säilyttää ja ammattikorkeakouluja kehittää työelämälähtöistä koulutusta ja aluekehitystä palvelevina oppilaitoksina.

Ammattikorkeakoulun hallinnon ja oikeusaseman uudistaminen ovat myös edessä. Yksi selkeä mahdollisuus on – osana mahdollista rahoitusvastuun siirtymistä kokonaan valtiolle – luopua nykyisestä ylläpitäjämallista siten, että kaikki ammattikorkeakoulut muuttuvat oikeusasemaltaan itsenäisiksi osakeyhtiöiksi, joissa kunnat kuitenkin olisivat merkittävien omistajaryhmä. Näin taattaisiin mahdollisimman yhdenmukaiset ja vertailukelpoiset toimintapuitteet kaikille ammattikorkeakouluille. Samalla hallintomalli yksinkertaistuisi ja selkeytyisi.³ ■

KIRJALLISUUS

Committee on the Future Sustainability of the Dutch Higher Education System 2010. Threefold differentiation for the sake of quality and diversity of higher education. Recommendations of the Committee.

Nikulainen, T. & Salminen, H. & Ylä-Anttila, P. (2010), Ammattikorkeakoulujen asema ja uudistuminen – taustakyselyn tuloksia, ETLA keskusteluaiheita 1231.

Pääkkönen, J. (2010), Koulutuksen markkinoilla – arvioita ammattikorkeakoulujen tehokkuuseroista ja niiden syistä, VATT – Valmisteluraportti 6.

Salminen, H. & Ylä-Anttila, P. (2010), Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Selvityshenkilöiden raportti, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23.

³ Tällaisen uudistusesityksen tekivät loppuvuodesta opetusministeriön asettamat selvityshenkilöt Hannele Salminen ja Pekka Ylä-Anttila. Ks. Salminen ja Ylä-Anttila (2010).